

OEA/Ser.L/V/II.173  
Doc. 155  
28 septiembre 2019  
Original: español

## **INFORME No. 140/19**

### **CASO 11.691**

INFORME DE FONDO

RAGHDA HABBAL E HIJOS  
ARGENTINA

Aprobado por la Comisión en su Sesión No. 2154 celebrada el 28 de septiembre de 2019  
173 Período Ordinario de Sesiones

**Citar como:** CIDH. Informe No. 140/2019. Caso 11.691. Fondo. Raghda Habbal e hijos. Argentina  
28 de septiembre de 2019.



## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	2
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES .....	2
	A. Parte peticionaria .....	2
	B. Estado.....	2
III.	DETERMINACIONES DE HECHO.....	3
IV.	ANÁLISIS DE DERECHO .....	10
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	25

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 24 de mayo de 1996 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Carlos Varela Álvarez y Diego Jorge Lavado (en adelante “la parte peticionaria”) en contra de la República de Argentina (en adelante “el Estado”, “el Estado argentino” o “Argentina”) por la presunta violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) en perjuicio de Raghda Habbal, mujer de origen sirio, quien adquirió la radicación y la nacionalidad argentina, así como de sus hijos.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 64/08 el 15 de julio de 2008<sup>1</sup>. El 15 de agosto de 2008 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para iniciar dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

## II. ALEGATOS DE LAS PARTES

### A. Parte peticionaria

3. Manifestó que las autoridades argentinas violaron los derechos de la señora Raghda Habbal, primero, al expedir la Resolución 1088 de 1992 y, segundo, en el proceso judicial que anuló su nacionalidad.

4. Con respecto a la Resolución 1088 de 1992, la parte peticionaria sostuvo que la Dirección Nacional de Población y Migraciones ordenó la anulación de la radicación de la señora Habbal y sus hijos, así como su expulsión de Argentina. Indicó que dicha autoridad no estaba facultada para emitir tales órdenes porque Raghda Habbal era nacional argentina y la única posibilidad que preveía la Constitución para expulsar a una persona ciudadana se enmarcaba en el derecho de opción, situación que no se configuraba en el caso. Agregó que incluso si la señora Habbal fuera extranjera, no tuvo la oportunidad de impugnar la Resolución porque no le fue notificada.

5. En relación con el proceso judicial que anuló la nacionalidad de la señora Habbal, alegó que fue arbitrario por las siguientes irregularidades: (i) no se le notificó del inicio del proceso conforme al Decreto 3213/84; (ii) el Juez no impulsó probatoriamente el proceso para establecer la verdad y garantizar la igualdad entre las partes; y (iii) la sentencia civil que anuló la nacionalidad de la señora Habbal bajo el argumento de la existencia de un fraude se emitió sin contar con condena penal que demostrara la existencia de dicho fraude. Con base en lo anterior, la parte peticionaria afirmó que la decisión judicial incurrió en prejudicialidad.

6. Indicó que el Estado desconoció el artículo 18 del Decreto 3213/84 según el cual la intervención de la Dirección Nacional de Población y Migraciones debió ser posterior a la anulación a la nacionalidad y no anterior como ocurrió en el caso. También señaló que la señora Raghda Habbal tuvo un hijo que nació en territorio argentino, por lo que él tenía la nacionalidad de dicho país y sus derechos se afectaron con la orden de expulsión del territorio de su madre.

### B. Estado

7. El Estado señaló que las autoridades judiciales revocaron la ciudadanía de la señora Habbal debido a que determinaron que existió un accionar fraudulento en su solicitud de naturalización. Puntualizó que la señora Habbal presentó un certificado policial de 17 de enero de 1992 que señalaba que ella vivía desde hacía dos años en la ciudad de Mendoza, aunque el mismo certificado también establecía que su fecha de ingreso al país fue el 21 de junio de 1990. Además, indicó que la señora Habbal obtuvo la ciudadanía porque su esposo accedió a la

<sup>1</sup> CIDH. Informe No. 64/038. Caso 11.691. Raghda Habbal. Argentina. 15 de julio de 2008. En dicho informe la Comisión declaró admisible la petición en relación con los artículos 8, 19, 20, 22, 24, 25 y 1.1 de la Convención Americana. Asimismo, la Comisión declaró inadmisibles la petición en relación con el artículo 28 del mismo instrumento.

misma previamente y adujo que establecería en el país una nueva industria. Sostuvo que en ese aspecto también faltaron a la verdad ella y su esposo al referirse a una promesa de compraventa de inmueble porque las autoridades determinaron que el supuesto vendedor indicado por los esposos no tenía intención de hacer el negocio señalado.

8. Con respecto a la alegada violación del derecho a la nacionalidad, adujo que el proceso que anuló la nacionalidad argentina de la señora Habbal se produjo sin arbitrariedades y destacó que el mismo fue revisado por el Tribunal de alzada y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Señaló que la nacionalidad fue adquirida con base en documentación falsa, pues sostuvo que en la sentencia mediante la cual se condenó al esposo de la señora Raghda Habbal, Monzer Al Kassar, se “probó que las residencias de la familia Al Kassar- Habbal habían sido expedidas en violación a la normativa entonces vigente, por lo que constitúan un documento público ideológicamente falso”. Agregó que, en consecuencia, la Resolución 1088 no puede entenderse como la expulsión de un nacional porque la decisión que confirió la nacionalidad estaba viciada “y había sido declarada nula por la justicia argentina”.

9. Sobre la alegada violación al derecho a la libertad de residencia y circulación, el Estado manifestó que la señora Raghda Habbal ejerció este derecho plenamente porque ingresó y salió del país en varias ocasiones. En relación con la alegada violación al derecho a la igualdad, el Estado explicó que las autoridades no efectuaron ningún trato diferenciado sin justificación hacia la señora Raghda Habbal. En cuanto a la alegada violación a los derechos del niño, “en relación con el hijo menor del matrimonio Al Kassar- Habbal”, el Estado expuso que tales derechos no se vulneraron porque la señora Raghda Habbal siempre pudo ingresar y salir del país de forma regular.

10. Respecto a la alegada violación a las garantías judiciales y a la protección judicial, el Estado manifestó que el acto administrativo que dispuso la expulsión de la señora Habbal no fue notificado y, en consecuencia, no produjo efectos. Agregó que, si la peticionaria consideraba que dicho acto era válido y afectaba sus derechos, debía impugnarlo en sede interna, sin embargo, nunca lo controvertió administrativa o judicialmente, pues únicamente recurrió la sentencia que canceló su ciudadanía. Sobre la alegada ausencia de notificación en el marco del proceso judicial que canceló la ciudadanía, el Estado señaló que, para la época en que ocurrió el proceso, la señora Habbal se encontraba en territorio argentino y que el juez a cargo de la causa garantizó el derecho de defensa pues remitió la notificación al domicilio denunciado por la señora Habbal y al no encontrarla en el mismo, se surtió el procedimiento dispuesto en la ley sobre fijación de edictos y la designación de un defensor de oficio. Manifestó que la defensa presentó un recurso de nulidad y apelación por lo que está demostrado que ella tuvo la oportunidad de presentar recursos contra las decisiones judiciales, los cuales fueron oportunamente resueltos y debidamente fundamentados.

11. En relación con el reclamo relativo a la prejudicialidad, sostuvo que el análisis jurídico en sede penal tiene una lógica de derecho represivo mientras que, en el proceso civil, debido a su naturaleza, “la maniobra fraudulenta se encuentra debidamente acreditada”, no siendo necesario contar con la sentencia penal para emitir la decisión civil. Agregó que la no prejudicialidad no es un derecho protegido por la Convención.

### III. DETERMINACIONES DE HECHO

#### A. MARCO NORMATIVO RELEVANTE

12. Sobre *la naturalización*, el artículo 20 de la Constitución disponía que:

Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

13. El artículo 3 del Decreto 3213 de 1984 establecía:

Los extranjeros designados en el artículo 2° inciso 1° de la Ley N° 346, al tiempo de solicitar su naturalización deberán cumplimentar las siguientes condiciones:

- a) tener dieciocho (18) años de edad cumplidos
- b) residir en la República dos (2) años continuos
- c) manifestar ante los jueces federales su voluntad de serlo.

También podrán obtener la naturalización cualquiera sea el tiempo de su residencia los extranjeros que acrediten las siguientes circunstancias: (...)

- c) haber establecido en el país una nueva industria, introducido una invención útil o realizado cualquier otra acción, que signifique un adelanto moral o material para la República. (...)

14. En relación con **el procedimiento para adquirir la nacionalidad**, el Decreto 3213 de 1984 señalaba:

Artículo 5. Los jueces que reciban el pedido de naturalización, dentro del término de tres (3) días, solicitarán de oficio todo informe o certificado que consideren conveniente requerir a la Dirección Nacional de Migraciones, a la Policía Federal Argentina, a la Secretaría de Inteligencia de Estado, al Registro Nacional de las Personas, al Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria o a cualquier repartición pública, privada o a particulares. (...)

15. Respecto de **la cancelación**, la Ley 21.610 agregó un artículo a la Ley 346 que señala:

3) Artículo Nuevo.- En la cancelación de la ciudadanía, se observará el siguiente procedimiento:

- a) El fiscal federal que corresponda, al tener conocimiento de la existencia de algunas de las causas pertinentes promoverá la cancelación de la ciudadanía argentina por naturalización, la cual tramitará por el procedimiento sumario.
- b) La ciudadanía por naturalización será cancelada por el Juez Federal con jurisdicción en el último domicilio argentino del naturalizado.
- c) Contra la sentencia que deniegue o disponga la cancelación de la ciudadanía por naturalización, podrá interponerse recurso de apelación, ante la Cámara Federal competente. El plazo para interponer el recurso será de cinco días y para dictar sentencia será de quince días.
- d) Firme la sentencia que disponga la cancelación de la ciudadanía por naturalización, deberá ordenarse el secuestro de la "carta de ciudadanía", las anotaciones respectivas en el Registro Nacional de las Personas, las comunicaciones a la Dirección Nacional de Migraciones y Fuerzas de Seguridad.
- e) El Poder Ejecutivo Nacional designará a los organismos nacionales que deberán informar a los jueces y tribunales federales, en los casos de impedimento y cancelación.

16. Los artículos 15 y 18 del Decreto 3213 de 1984 que reglamentó la Ley 23.059 establecen:

Artículo 15. Los organismos mencionados en el artículo 5° del presente decreto y los cónsules argentinos actuantes en el exterior están obligados a denunciar ante la Cámara Nacional Electoral los casos de que tuvieren conocimiento que estén comprendidos en el artículo 8° de la Ley N° 346 o que en la obtención de la ciudadanía por opción, por naturalización o por aplicación de la Ley N° 16.569, hubiere mediado fraude por ser falsos los hechos invocados para su obtención, a efectos de proceder a su anulación, debiéndose en la denuncia determinarse con precisión la causa a la vez que acompañar la prueba que la justifique.

La denuncia será pasada al Procurador Fiscal para que asuma la calidad de parte en el juicio. La acción también podrá ser iniciada de oficio por el mencionado funcionario.

Solicitada la suspensión del ejercicio de los derechos políticos o la nulidad de la ciudadanía obtenida mediante fraude, se correrá traslado al interesado, por el término de quince (15) días laborables, para que conteste y ofrezca la prueba de descargo.

El emplazamiento se notificará por Cédula en el último domicilio que el interesado tuviere registrado en el Registro Nacional de Electores. Si no residiere allí o estuviere ausente, será notificado por edictos, que se publicarán tres (3) veces con un intervalo de diez (10) días entre una y otra publicación en el Boletín Oficial de la Nación. La defensa del causante será asumida obligatoriamente por el defensor oficial, salvo que aquél o su representante desee hacerse patrocinar por un letrado de la matrícula.

(...)

Artículo 18. En caso de declararse la nulidad de la ciudadanía por opción, por naturalización o por aplicación de la Ley N° 16.569 obtenidas mediante fraude, dicha circunstancia se notificará también a la Dirección Nacional de Migraciones a los efectos de que ésta considere la condición de extranjero que el interesado recobra.

17. Por otra parte, **la normativa alegada en relación con la prejudicialidad** es el artículo 1101 del Código Civil en el capítulo IV sobre el “ejercicio de las acciones para la indemnización de los daños causados por los delitos” que dispone:

Artículo 1101. Si la acción criminal hubiere precedido a la acción civil, o fuere intentada pendiente ésta, no habrá condenación en el juicio civil antes de la condenación del acusado en el juicio criminal, con excepción de los casos siguientes: 1 - Si hubiere fallecido el acusado antes de ser juzgada la acción criminal, en cuyo caso la acción civil puede ser intentada o continuada contra los respectivos herederos; 2 - En caso de ausencia del acusado, en que la acción criminal no puede ser intentada o continuada.

## **B. La obtención de la residencia permanente y la carta de ciudadanía de la señora Habbal**

18. La señora Raghda Habbal contaba con nacionalidad siria<sup>2</sup>. Los peticionarios manifestaron que en 1990 ella viajó desde España hacia Argentina. El Estado sostuvo que ella ingresó por primera vez al territorio argentino en 1987<sup>3</sup>.

19. El 21 de junio de 1990, Monzer Al Kassar, cónyuge de la señora Habbal, solicitó a la Dirección Nacional de Población y Migraciones de Argentina, la radicación definitiva en ese país de su esposa y sus hijos Monnawar, Hifaa y Natasha Al Kassar<sup>4</sup>, para lo cual sostuvo que él fue admitido como residente permanente<sup>5</sup>.

20. El 4 de julio de 1990, a través de la Resolución No. 241.547/90, la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina admitió a la señora Raghda Habbal como residente permanente<sup>6</sup>. Según lo expuesto por el Estado, a través de las Resoluciones No. 241.547/90 a 241.550/90 la misma entidad otorgó permiso de residencia permanente a la señora Habbal y a sus tres hijos, en razón al permiso de residencia que se había otorgado al señor Monzer Al Kassar<sup>7</sup>.

21. El 23 de diciembre de 1991, nació en Argentina, Mohamed René Al Kassar Habbal, hijo de la señora Raghda Habbal y del señor Monzer Al Kassar<sup>8</sup>.

22. El 31 de diciembre de 1991, la señora Raghda Habbal solicitó la carta de ciudadanía al Poder Judicial de la Nación de Argentina.

23. El 4 de marzo de 1992, la señora Raghda Habbal presentó un escrito adicional a la Justicia Federal en el que puntualizó que, aunque no cumplía con la condición para solicitar la ciudadanía relativa a demostrar un mínimo de dos años de residencia, sí reunía la condición prevista en el artículo 3 del reglamento de la Ley 23.059 que señalaba que podrían obtener la naturalización los extranjeros que realizaran un adelanto moral o material para la República. Adujo que ella y su esposo adquirieron un inmueble rural para crear una industria de productos balanceados para engorde de bovinos que no tenía precedentes en el país, e indicó que su cónyuge también compró un inmueble en la ciudad de Buenos Aires<sup>9</sup>.

24. El 2 de abril de 1992, el Juez Federal resolvió otorgarle la nacionalidad argentina a la señora Raghda Habbal en los siguientes términos:

<sup>2</sup> Anexo 1. Copia del documento nacional de identidad de Raghda Habbal.

<sup>3</sup> Escrito del Estado del 7 de junio de 2017.

<sup>4</sup> De acuerdo con lo expuesto por el señor Monzer Al Kassar, Monnawar Al Kassar nació el 22 de diciembre de 1982, Hifaa Al Kassar nació el 26 de febrero de 1984 y Natasha Al Kassar el día 9 de abril de 1988.

<sup>5</sup> Anexo 2. Copia de una comunicación de Monzer Al Kassar dirigida al Señor Director Nacional de Migraciones, 21 de junio de 1990.

<sup>6</sup> Anexo 3. Constancia de admisión como residente permanente de la señora Raghda Habbal, emitida por la Dirección Nacional de Migraciones, del Ministerio del Interior de la República Argentina. No consta la Resolución 241.547/90, pero en la certificación se hace referencia a la misma.

<sup>7</sup> Escrito del Estado del 7 de junio de 2017.

<sup>8</sup> Anexo 4. Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas que acredita el nacimiento de Mohamed René Al Kassar.

<sup>9</sup> Anexo 5. Escrito de la señora Raghda Habbal dirigido al Juez Federal, presentado el 4 de marzo de 1992.

Acordar a Raghda HABBAL (...), la Ciudadanía Argentina por Naturalización. Oportunamente, y previa renuncia jurada a su ciudadanía de origen, hágase entrega a la solicitante del documento respectivo a los fines de su identificación dentro del plazo legal, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el art. 37 de la ley 16.671/10.

25. El 3 de abril de 1992, la señora Raghda Habbal fue declarada ciudadana argentina por el Juez Federal No. 2 de Mendoza, previo juramento y renuncia a su nacionalidad de origen<sup>11</sup>. Cabe mencionar que del expediente surge que el Juez Federal No. 2 de Mendoza habría otorgado la ciudadanía a la señora Raghda Habbal fue sometido a juicio político por sus actuaciones, algunas de ellas relacionadas con la concesión de la ciudadanía al esposo de la señor Raghda Habbal, Monzer Al Kassar<sup>12</sup>.

### **C. El trámite de anulación de las radicaciones y de la ciudadanía de la señora Raghda Habbal y sus hijos**

26. El 11 de mayo de 1992, el Director Nacional de Población y Migración emitió la Resolución No. 1088 que declaró nulas las radicaciones de la señora Raghda Habbal y sus tres hijos mayores. Indicó que a través de la Resolución No. 972/92 se anuló la radicación del señor Monzer Al Kassar y, en consecuencia, las radicaciones de su esposa e hijos también eran nulas de nulidad absoluta e insubsanable. El 12 de mayo de 1992, el Director Nacional de Población y Migración puso en conocimiento del Juez Federal No. 2 de Mendoza que a través de la Resolución No. 1088 del 11 de mayo del mismo año se declararon nulas “las radicaciones que por Resoluciones Nros. 241.547 a 241.550 en el año 1990 se otorgó a las extranjeras”<sup>13</sup>.

27. Según la constancia de la Dirección de Información de Migratoria de la Dirección Nacional de Migraciones, la señora Habbal tuvo un total de 7 ingresos y egresos del territorio argentino en los años de 1994, 1995 y 1996<sup>14</sup>.

28. El 18 de mayo de 1992, el Juez titular del Juzgado Federal No. 2 de Mendoza se excusó de conocer la causa que le informó el Director Nacional de Población y Migración, en razón de la gravedad de las noticias de dominio público sobre el asunto<sup>15</sup>. Del expediente se desprende que el Juez se refería a las noticias sobre el juicio político del que fue objeto por entregar cartas de ciudadanía a algunos extranjeros, entre ellos, a la señora Habbal y a su esposo. En consecuencia, el 21 de mayo de 1992, el Juez Federal Subrogante dio trámite al proceso<sup>16</sup>.

29. El 29 de mayo de 1992, el Procurador Fiscal Federal emitió concepto indicando que correspondía revocar la ciudadanía entregada a la señora Raghda Habbal, pues se había declarado nula la radicación que le fue otorgada previamente y que era requisito indispensable para obtener la nacionalidad<sup>17</sup>.

30. El 11 de junio de 1992, el Juez Federal Subrogante ordenó notificarle la acción de nulidad de la ciudadanía argentina a la señora Raghda Habbal en el domicilio denunciado por ella en el proceso de solicitud de nacionalidad<sup>18</sup>. El 18 de junio de 1992, la Oficial Notificadora Federal encontró que la señora Raghda Habbal no habitaba en el domicilio denunciado en el referido proceso<sup>19</sup>. Al día siguiente, el Juez ordenó que se librara un edicto para su notificación<sup>20</sup>. El 2 de julio de 1992, el Juez indicó que los edictos debían publicarse en el Boletín Oficial de la Nación y, en efecto, así se hizo<sup>21</sup>.

<sup>10</sup> Anexo 6. Decisión del Juez Federal de fecha del 2 de abril de 1992.

<sup>11</sup> Anexo 7. Carta de Ciudadanía Argentina No. 932 a nombre de la señora Raghda Habbal, de fecha 3 de abril de 1992.

<sup>12</sup> Lo anterior surge de la información de prensa aportada por los peticionarios, en la que en el Diario Uno, del 20 de octubre de 1996 se señala que el Juez fue sometido a juicio político por otorgar la ciudadanía argentina a Monzer Al Kassar y otros ciudadanos árabes.

<sup>13</sup> Anexo 8. Oficio del Director Nacional de Población y Migración dirigido al Juez Federal No. 2 de Mendoza, con fecha de 12 de mayo de 1992.

<sup>14</sup> Anexo 9. Constancia de la Dirección de Información de Migratoria de la Dirección Nacional de Migraciones sobre ingresos y egresos de Raghda Habbal, de 3 de octubre de 2016.

<sup>15</sup> Anexo 10. Auto del titular del Juzgado Federal No. 2 de la ciudad de Mendoza, de 18 de mayo de 1992.

<sup>16</sup> Anexo 11. Auto del Juez Federal a quien correspondió conocer el asunto, con fecha 21 de mayo de 1992.

<sup>17</sup> Anexo 12. Oficio presentado por el Procurador Fiscal Federal dirigido al Juzgado Federal para que revoque la ciudadanía concedida a la señora Raghda Habbal, de 29 de mayo de 1992.

<sup>18</sup> Anexo 13. Auto del Juez Federal Subrogante del 11 de junio de 1992.

<sup>19</sup> Anexo 14. Oficio de la Notificadora Federal al Juez, con fecha del 18 de junio de 1992.

<sup>20</sup> Anexo 15. Auto del Juez Federal, proferido el 19 de junio de 1992.

<sup>21</sup> Anexo 16. Auto del Juez, con fecha del 2 de julio de 1992 y constancias de publicación de los edictos en el Boletín Oficial de la Nación.

31. El 14 de septiembre de 1992, el Juez Federal decidió poner en conocimiento del Defensor Oficial el asunto, pues la señora Raghda Habbal no compareció para ejercer su defensa después de la publicación de los edictos<sup>22</sup>. Inicialmente, el Defensor solicitó que se condicionara la resolución del caso de la señora Raghda Habbal a lo que se decidiera en el proceso que se adelantaba contra el señor Monzer Al Kassar<sup>23</sup> sobre su revocación o nulidad de la ciudadanía<sup>24</sup>, sin embargo, el Juez no accedió a tal petición en razón del carácter personalísimo de cada trámite<sup>25</sup>. El Defensor Oficial sostuvo que “de la hipotética mala fe de Al Kassar en la obtención de su radicación no se sigue la mala fe de su esposa”<sup>26</sup>. Además, manifestó que la falsedad ideológica alegada por el Fiscal era materia de juzgamiento en sede penal y en ese escenario judicial no se había emitido un pronunciamiento definitivo. En ese sentido, el Defensor manifestó que la Dirección Nacional de Migraciones solo podía intervenir después del pronunciamiento judicial penal y no previamente como ocurrió en el presente caso.

32. El 6 de noviembre de 1992, el Juez Federal requirió al Juzgado Federal No. 1 Secretaría Penal, para que informara si había proferido resolución y si había tomado decisión en relación con el contenido de la constancia de Policía No. 260 de la Policía de Mendoza y el contrato de compraventa de inmueble rural firmado por Monzer Al Kassar y Raghda Habbal en la República de Uruguay<sup>27</sup>. El 24 de noviembre del mismo año, el Juez Federal de la causa penal manifestó que no había proferido resolución sobre los documentos<sup>28</sup>.

33. El 16 de marzo de 1993, los abogados Carlos Varela Álvarez y Diego Lavado, defensores de la señora Raghda Habbal, solicitaron al Juez Federal No.2 de Mendoza que se les tuviera como parte y que se revocara cualquier designación anterior a otro profesional<sup>29</sup>. El 23 de marzo de 1993 el Juez accedió a reconocer a los abogados como parte<sup>30</sup>.

34. El abogado Carlos Varela aportó copia legalizada del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas del hijo de Raghda Habbal y Monzer Al Kassar, el niño Mohamed René Al Kassar, quien nació en Argentina el 23 de diciembre de 1991<sup>31</sup>.

35. El 27 de octubre de 1994, el Juez Federal Subrogante dictó sentencia que declaró nula la decisión que concedió la ciudadanía argentina a la señora Raghda Habbal. Consideró que, en el caso concreto “se evidencian una serie de situaciones que determinan la existencia de un accionar fraudulento, para obtener el título de ciudadano argentino, cuando no se tenían las condiciones legales”. El Juez señaló: *Primero*, que la señora Habbal anexó un certificado para demostrar que residía hacía más de dos años en Argentina, no obstante, el certificado policial No. 260, expedido el 17 de enero de 1992, indicaba también que ella había ingresado al país el 21 de junio de 1990, por lo que no se acreditaban los dos años de permanencia. *Segundo*, que al confrontar la documentación presentada por la señora Habbal en su solicitud de nacionalización, con “lo resultante de la investigación” penal, evidenció que “el pedido de nacionalidad, se sustentó en hechos falsos, constituyendo una actitud fraudulenta, encuadrando en consecuencia en la causal supra señalada de nulidad”. Aseguró que la falsedad del certificado de Policía surgía de la información contenida en el mismo instrumento y, en relación con la promesa de compraventa de bien inmueble, señaló que “el vendedor no es otro que ADUR, sobre quien

<sup>22</sup> Anexo 17. Auto del Juez Federal, con fecha del 14 de septiembre de 1992.

<sup>23</sup> Anexo 18. Solicitud de la Defensoría, con fecha del 21 de septiembre de 1992.

<sup>24</sup> El Defensor hizo referencia al proceso que cursaba contra Monzer Al Kassar identificado en auto 7009/2. De acuerdo con otros documentos que obran en el expediente, como la sentencia de primera instancia que se profirió en el marco del proceso contra Raghda Habbal para anular su ciudadanía, se tiene que el expediente del Auto 7009/2 se refiere a la revisión y revocación de la ciudadanía de Monzer Al Kassar.

<sup>25</sup> Anexo 19. Auto del Juez Federal, que niega la petición del Defensor, de conocer la resolución en el caso de Monzer Al Kassar.

<sup>26</sup> Anexo 20. Oficio del Defensor Oficial, 20 de octubre de 1992.

<sup>27</sup> Anexo 21. Auto del Juez Federal No. 2 de Mendoza, con fecha del 6 de noviembre de 1992.

<sup>28</sup> Anexo 22. Auto Juez Federal Secretaría Penal C, con fecha del 24 de noviembre de 1992.

<sup>29</sup> Como consta en escritura pública del 18 de septiembre de 1991, firmada en la ciudad de Marbella, España, Raghda Habbal entregó al señor Sergio Fernando Gómez Carrasco la facultad de nombrar abogados para que la representen y defiendan en los procedimientos administrativos y judiciales que se llevaran a cabo en la ciudad de Argentina (Anexo 23. Poder especial entregado por la señora Raghda Habbal al señor Sergio Fernando Gómez Carrasco). Este último, a su vez, entregó a poder a los doctores Carlos Varela Álvarez, Diego Jorge Lavado y Omar Venier para asumir la causa de la señora Habbal (Anexo 24. Actuación Notarial, con fecha del febrero de 1993).

<sup>30</sup> Anexo 25. Decisión del Juez Federal del 23 de marzo de 1993.

<sup>31</sup> Anexo 26. Registro del Estado Civil y de Capacidad de las Personas, expedido en Buenos Aires, el 7 de enero de 1992.

pesa orden de captura, en la causa criminal ya mencionada, aparece demostrado en esos autos que, que (sic) el terreno rural que presuntamente compraría Raghda Habbal con su esposo, su dueño nunca pensó en venderlo<sup>32</sup>. Y *tercero*, en relación con el argumento según el cual era necesario contar con la condena en sede penal para afirmar que hubo documentos falsos, el Juez se remitió a las consideraciones de la Excm. Cámara Federal de Mendoza en el proceso contra Monzer Al Kassar en las que se concluyó que tal tesis era improcedente. Agregó que el juicio penal se hacía desde los elementos del derecho represivo y en el proceso sobre nulidad de la nacionalidad únicamente correspondía determinar si existió una acción fraudulenta, la cual, en criterio del Juez, estaba debidamente acreditada<sup>33</sup>.

36. El 2 de noviembre de 1994, los abogados de la señora Habbal presentaron y sustentaron el recurso de apelación y nulidad conjunta y subsidiariamente<sup>34</sup>. Concentraron su argumentación en los siguientes tres aspectos: (i) *Nulidad en la notificación*. Indicaron que el artículo 15 del Decreto 3213 disponía que el emplazamiento del proceso de cancelación de ciudadanía debía hacerse al domicilio fijado en el Registro Nacional de Electores, sin embargo, en el caso de la señora Habbal no se ofició nunca a dicha entidad y se surtió la notificación en la dirección que ella denunció previamente cuando tramitó su nacionalidad, en el que ya no habitaba. (ii) *Falta de pruebas*. Los peticionarios indicaron que el Juez debió adelantar actuaciones para contar con más elementos de prueba para lograr una adecuada notificación a la señora Raghda Habbal, demostrar la presunta falsedad ideológica de los documentos y comprobar la alegada mala fe de su representada. Y (iii) *prejudicialidad*. En su criterio, el Juez Federal debió esperar la decisión del Juez Penal para determinar si existió fraude en el otorgamiento de la ciudadanía a la señora Raghda Habbal y si le correspondía mantenerla o revocarla. Afirmaron que se desconoció el artículo 1101 del Código Civil que ordenaba que “si la acción criminal hubiere precedido a la acción civil, o fuere intentada pendiente ésta, no habrá condenación en el juicio civil antes de la condenación del acusado en el juicio criminal, (...)”.

37. El 21 de febrero de 1995, el Fiscal de Cámara solicitó a la Excm. Cámara de Apelaciones que rechazara la petición de los abogados de la señora Raghda Habbal. Sostuvo que se remitía a las consideraciones de la Cámara cuando resolvió el caso del señor Monzer Al Kassar<sup>35</sup>.

38. El 30 de junio de 1995, la Sala B de la Excm. Cámara de Apelaciones de Mendoza rechazó los recursos de nulidad y apelación interpuestos por los defensores de la señora Raghda Habbal contra la sentencia del Juez Federal No. 2 de Mendoza, la cual confirmó integralmente<sup>36</sup>. Sobre la (i) *alegada ausencia de notificación*, consideró que una irregularidad por este asunto solo se configuraba cuando existían vicios en la sentencia, no obstante, en el caso concreto la presunta irregularidad se refería al inicio del proceso y debía exponerse en un incidente de nulidad en primera instancia. Posteriormente, señaló que aunque la Resolución No. 1088 impulsó la sentencia que anuló la ciudadanía de la señora Habbal, “la nulidad de la naturalización no es una

<sup>32</sup> En relación con dicha afirmación, la sentencia hace la siguiente cita “(v. plano de fs. 267, informe del Registro de Propiedad de fs. 352/355 y testimonio de su propietario ZANETTI (fs. 1012/1013).

<sup>33</sup> Anexo 27. Sentencia de primera instancia proferida por el Juez Federal No. 2 de Mendoza, de 27 de octubre de 1994.

<sup>34</sup> Anexo 28. Oficio presentado por el Dr. Carlos Varela Álvarez, el 2 de noviembre de 1994. Anexo 29. Sustentación de los recursos de apelación y nulidad por parte de los abogados Carlos Varela Álvarez y Diego Lavado, presentada en febrero de 1995.

<sup>35</sup> En el caso del señor Monzer Al Kassar, la Excm. Cámara de Apelaciones mantuvo la revocatoria de su ciudadanía. Primero, en relación con la alegada indebida notificación, señaló que el reproche sobre la notificación carecía de consistencia porque la afectada cambió de dirección después de que terminara el proceso en el que refirió su domicilio de la ciudad de Mendoza, además, resaltó que era conocido por la opinión pública que ella se encontraba en España. Señaló también que su derecho a la defensa no se afectó porque la misma la ejerció el Defensor Público. Con respecto a la prejudicialidad, indicó que aquella aplica cuando se trata de acciones civiles de contenido patrimonial que son fruto de acciones delictivas, en consecuencia, tal no se configura en la discusión sobre la nacionalidad que tiene un carácter de derecho público y de alta política migratoria. Puntualizó también que la falsedad que se estudiaba en la acción civil podía recaer sobre documentos que no estaban incursos necesariamente en una causa penal. Segundo, consideró que de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 3213 de 1984 la radicación es independiente de la obtención de la ciudadanía, por lo tanto, los posibles defectos que tenga el acto administrativo emitido por la Dirección Nacional de Población y Migraciones no tenía incidencia en el proceso judicial. Tercero, sobre el hecho de que la pareja Monzer Habbal tuvo un hijo que nació en el país y por ello tiene la nacionalidad argentina, encontró que de conformidad con el artículo 3 del citado decreto, los padres de un nacional “podrán” obtener la nacionalidad, pero la norma no enuncia que por tener un hijo en territorio argentino las autoridades “deberán” conceder la nacionalidad a los padres, de allí que no se extiende que los padres cuenten con la calidad de nacionales automáticamente; y agregó que nunca se invocó tal situación o causal para acceder a la ciudadanía argentina. Cuarto, consideró que existió fraude por ser falsos los hechos que alegó el señor Al Kassar para obtener la ciudadanía, pues la particularidad del trámite inició cuando aquel obtuvo la radicación en menos de 48 horas y rápidamente obtuvo su ciudadanía, además, el Juez precisó que los testigos que declararon sobre la residencia del señor Al Kassar, estaban siendo procesados por falso testimonio y en la misma causa penal se demostró que el dueño del terreno que presuntamente compraría, no tenía intención de venderlo.

<sup>36</sup> Anexo 30. Sentencia de la Sala B de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, con fecha del 30 de junio de 1995.

consecuencia de la revocación de la radicación definitiva, los vicios que pudiera tener ésta no se trasladan a aquella”. En relación con (ii) *el repara sobre la presunta ausencia de actividad probatoria* del Juez, la Sala consideró que el Juzgador acreditó en el expediente las adulteraciones a documentos de conformidad con el proceso penal que se realizaba en contra de Monzer Al Kassar y otros. Sobre el argumento de (iii) *prejudicialidad*, el *ad quem* estimó que el asunto fue resuelto en la sentencia que resolvió el recurso de apelación en el proceso del esposo de la señora Habbal, en el cual sostuvo que por tratarse de un asunto de derecho público era posible proferir un fallo civil sin contar con la decisión final en el proceso penal. Por lo tanto, se remitió a las mismas consideraciones<sup>37</sup>.

39. Los apoderados de la señora Raghda Habbal presentaron recurso extraordinario ante la Cámara Federal de Apelaciones<sup>38</sup>. El 18 de octubre de 1995, la Cámara Federal de Apelaciones de la Provincia de Mendoza resolvió denegar el recurso extraordinario interpuesto por los abogados de la señora Raghda Habbal. Consideró que no se evidenciaba la existencia de un “caso federal” aunque se cumplían con los requisitos formales del recurso.

40. El 3 de noviembre de 1995, los abogados Carlos Varela Álvarez, Alejandro Omar Venier y Diego Lavado presentaron recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia<sup>39</sup>. El 27 de febrero de 1996, la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó inadmisibile el recurso extraordinario que impulsó la queja de los abogados de la señora Raghda Habbal<sup>40</sup>.

#### **D. Actuaciones posteriores a la decisión judicial que anuló la ciudadanía**

41. Adicionalmente, al momento de presentar la petición, los abogados señalaron que la señora Raghda Habbal tenía un proceso penal y pagó dos fianzas, una para no ser privada de la libertad y otra para regresar a España. También indicaron que ella tuvo una orden de captura internacional vía INTERPOL.

42. Los peticionarios manifestaron también que el 14 de abril de 1997 Juez Penal resolvió sobreseer parcial y provisionalmente en la causa No. 17.764 del Juzgado Federal No. 1 de Mendoza a Raghda Habbal. De acuerdo con la decisión, el Juez señaló que la procesada no hablaba el idioma castellano, además en relación con los documentos presentados en su solicitud de nacionalidad sostuvo que (i) en el certificado de residencia no podía determinarse la fecha de su expedición; (ii) en relación con la promesa de compraventa de inmueble, “ese contrato no tenía otro fin que el de acreditar las futuras inversiones que realizaría el matrimonio en este país de forma tal que establecer de algún modo el medio de vida y subsistencia luego de la radicación, pero como así lo dijera el propio Al Kassar y lo que se desprende de la documentación ingresada al expediente, el responsable de las operaciones comerciales del matrimonio era el propio Al Kassar quien la exim[ió] en cuanto pudiera imputársele en el futuro a su esposa, viniendo aquí a colación lo que expresaran los representantes fiscales en cuanto al lugar que ocupa “la mujer musulmana” en la relación matrimonial”<sup>41</sup>. Además, resaltó que el señor Abdón Adur manifestó que su relación siempre fue con el señor Al Kassar. Por lo tanto, el Juez consideró que la señora Habbal no tenía responsabilidad en los hechos investigados.

43. El 9 de septiembre de 2009, el Juzgado Federal de la 1ª Instancia No. 1 de Mendoza condenó penalmente al señor Monzer Al Kassar por considerarlo autor del delito de falsedad ideológica de su certificado de admisión de residencia permanente y coautor de la falsedad ideológica de su carta de ciudadanía, por haber “insertado declaraciones falsas en distintas manifestaciones realizadas en sede administrativa y judicial” que permitieron que aquel obtuviera los documentos referidos<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Anexo 30. Sentencia de la Sala B de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, con fecha del 30 de junio de 1995.

<sup>38</sup> Anexo 31. Recurso de queja presentado ante la Corte Suprema de Justicia, de 3 de noviembre de 1995.

<sup>39</sup> Anexo 31. Recurso de queja presentado ante la Corte Suprema de Justicia, de 3 de noviembre de 1995.

<sup>40</sup> Anexo 32. Auto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de 27 de febrero de 1996.

<sup>41</sup> Anexo 33. Decisión judicial del 14 de abril de 1997.

<sup>42</sup> Anexo 34. Decisión judicial del Juzgado Federal de la 1ª Instancia No. 1, proferida el 9 de septiembre de 2009. Anexo al escrito del Estado de 7 de junio de 2007.

44. Además, en dicha decisión el Juez Penal señaló que Raghda Habbal fue sobreseída definitivamente<sup>43</sup>. Asimismo, el Juez refirió que al momento de emitir la sentencia, el señor Monzer Al Kassar estaba detenido a disposición de la justicia de Estados Unidos.

45. El 18 de mayo de 2010, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal confirmó la sentencia contra Monzer Al Kassar y modificó la calificación legal por la de “partícipe necesario del delito de falsedad ideológica de los documentos de residente y ciudadano<sup>44</sup>. El 31 de mayo de 2011 se declaró inadmisibles el recurso extraordinario presentado contra la anterior decisión<sup>45</sup>.

#### IV. ANÁLISIS DE DERECHO

46. Dado que son varias las actuaciones estatales que a juicio de los peticionarios violaron los derechos de la presunta víctima, la Comisión realizará su análisis de derecho en el siguiente orden. En primer lugar, analizará la Resolución No. 1088 de la Dirección Nacional de Población y Migraciones. Luego, se examinará el proceso judicial que concluyó en la anulación de la nacionalidad de la señora Raghda Habbal. Finalmente, la CIDH estudiará el derecho a la protección judicial en el caso concreto.

##### A. Cuestiones previas

47. La Comisión encuentra que, de acuerdo con los documentos del expediente, Raghda Habbal obtuvo la nacionalidad argentina, sin embargo, no existe constancia de que sus hijos Monnawar Al Kassar, Hifaa Al Kassar y Natasha Al Kassar la hayan adquirido. Únicamente existe prueba del registro civil del niño Mohamed René Al Kassar, quien nació en territorio argentino el 23 de diciembre de 1991. Por lo tanto, la CIDH analizará los derechos involucrados teniendo en cuenta que los tres niños mayores -que al momento de la decisión judicial tenían 10, 8 y 4 años respectivamente- no eran nacionales.

48. La CIDH observa que en los procedimientos administrativo y judicial a los que hicieron referencia los peticionarios estaban involucrados niños y posiblemente se afectaron sus derechos. El Informe de Admisibilidad del presente caso alertó sobre los derechos del hijo de Raghda Habbal que nació en Argentina. El presente informe, la considera necesario estudiar también los derechos de sus demás hijos que fueron destinatarios de la Resolución No. 1088 de la Dirección Nacional de Población y Migraciones. Dado que se trata de los mismos hechos respecto de los cuales el Estado de Argentina pudo formular su defensa tanto respecto de la admisibilidad como respecto del fondo, la valoración de los efectos de tales hechos en los demás hijos de la señora Habbal, no afecta el derecho de defensa de aquél.

49. La Comisión precisa que aunque no existe constancia en el expediente de que las órdenes de la Resolución No. 1088 de la Dirección Nacional de Población y Migraciones, relacionadas con la expulsión y detención precautoria se hubieran ejecutado, se estudiará si aquellas, como actos del Estado relativos a los derechos de las presuntas víctimas, fueron compatibles con la Convención. Cabe mencionar que tales órdenes nunca fueron anuladas, por lo que, independientemente de su ejecución, las mismas necesariamente tuvieron incidencia en la situación y derechos de tales personas como se analiza a continuación.

<sup>43</sup> Decisión del Juez Federal No. 1 de Mendoza del 9 de septiembre de 2009. Disponible en: [www.ambito.com/diario/aw\\_documentos/archivospdf/2005/id\\_doc\\_5259.pdf](http://www.ambito.com/diario/aw_documentos/archivospdf/2005/id_doc_5259.pdf)

<sup>44</sup> Anexo 35. Decisión judicial de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de 31 de mayo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 7 de junio de 2007.

<sup>45</sup> Anexo 35. Decisión judicial de 31 de mayo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 7 de junio de 2007.

**B. Derecho a la libertad de circulación y residencia y derecho a las garantías judiciales en relación con la Resolución No. 1088 de la Dirección Nacional de Población y Migraciones (artículos 8<sup>46</sup> y 22<sup>47</sup> de la Convención Americana)**

50. En relación con el derecho a la libre circulación de nacionales, es de destacar que el numeral 5 del artículo 22 de la Convención establece la siguiente prohibición de expulsar a un nacional de su propio país, así:

Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

51. Al respecto, la Comisión ha emitido diversos pronunciamientos. Por ejemplo, en el caso de Domingo Laíno (Paraguay) sostuvo que “la expulsión de un ciudadano por su gobierno, en circunstancias normales, está totalmente excluida por las normas de derechos humanos vigentes”<sup>48</sup>. De acuerdo con el Informe Movilidad Humana de la CIDH, la expulsión de nacionales “no como un ejercicio de una opción, tal como lo consagran algunas legislaciones, sino como un acto impuesto al sujeto por la fuerza y contra el cual no cabe recurso alguno, constituye una violación al derecho a residencia y tránsito”<sup>49</sup>.

52. Con respecto a quienes no son nacionales, el numeral 6 del artículo 22 de la Convención dispone cuándo es posible ordenar la expulsión de un extranjero, como se señala a continuación:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

53. Al respecto, vale precisar que aunque el citado artículo se refiere literalmente a las garantías para la expulsión de un extranjero “que se halle legalmente” en el territorio, la CIDH advierte que si la finalidad del proceso es controvertir dicha legalidad y ordenar su expulsión, las mismas garantías resultan aplicables. Lo anterior, coincide con la opinión del Comité de Derechos Humanos que ha sostenido que si bien el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece las garantías que debe reunir el proceso de expulsión de un extranjero “que se halle legalmente”, tales prerrogativas se deben aplicar también cuando el procedimiento de expulsión controvierte la legalidad de la permanencia de una persona<sup>50</sup>.

54. En relación con el debido proceso que deben seguir las actuaciones estatales que pueden incidir en la nacionalidad de una persona, la Comisión y la Corte han sostenido que aquellas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención, incluyendo el derecho a la motivación suficiente como una de las debidas garantías referidas en dicha disposición, aplican a todo proceso de determinación de derechos. Adicionalmente, los órganos del sistema han entendido que cuando las actuaciones tienen un contenido sancionatorio, se deben respetar también *mutatis mutandis* las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención.

55. En casos de expulsión de extranjeros, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha llamado la atención sobre la obligación de los Estados de adelantar procedimientos individuales que evalúen las condiciones

<sup>46</sup> El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en lo pertinente: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas; b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

<sup>47</sup> El artículo 22 de la Convención establece que “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.// 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.// (...) 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo. // 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.(...)”

<sup>48</sup> CIDH, Resolución No. 3/84, Caso 4563. Domingo Laíno (Paraguay), 17 de mayo de 1984, párr. 5 (considerando).

<sup>49</sup> CIDH, *Movilidad Humana Estándares interamericanos*. 2015. CIDH. Párrafo 276.

<sup>50</sup> Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 15 relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Aprobada en el 27 período de sesiones, 1986, párr. 9.

específicas de quien es sometido al proceso, que se analice su situación en el país al que será deportado y que la decisión no se soporte en un criterio de discriminación<sup>51</sup>. Asimismo, cuando las personas expulsadas son niños y niñas, es imprescindible tener en cuenta su interés superior, pues como indicó la Corte su protección y desarrollo integral “deben primar por sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos”<sup>52</sup>.

56. En el Informe Movilidad Humana, la Comisión sistematizó las garantías que debían reunir los procesos migratorios de acuerdo con la jurisprudencia interamericana y los informes previos de la CIDH, como se indica a continuación:

1. Derecho a recibir una comunicación previa y detallada del procedimiento para la determinación de su situación jurídica y, en caso de que la persona sea detenida o retenida, a ser informada de las razones de su detención y notificada sin demora del cargo o cargos formulados contra ella.
2. En caso de ser detenida o retenida, derecho a ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá ser condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.
3. Derecho a ser oído sin demora, a contar con un tiempo razonable y los medios adecuados para la preparación de su defensa y a reunirse libremente y en forma privada con su defensor.
4. Derecho a que los procedimientos migratorios sean llevados por un adjudicador competente, independiente e imparcial.
5. Derecho a un traductor y/o intérprete libre de cargos.
6. Derecho a representación letrada o legal.
7. Derecho a que la decisión que se adopte sea debidamente motivada.
8. Derecho a ser notificado de la decisión que se adopte en el marco del procedimiento.
9. Derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos.
10. Derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular.

57. En el mismo sentido, en el caso *Personas Dominicanas y Haitinas Expulsadas vs. República Dominicana*, la Corte indicó una serie de garantías que se deben reunir al iniciar y desarrollar un procedimiento que tenga como objetivo ordenar la expulsión del territorio a una persona que no se encuentra legalmente en el mismo<sup>53</sup>.

58. Finalmente, con respecto a los procedimientos migratorios que implican medidas privativas de la libertad, la Corte ha manifestado que las actuaciones estatales deben respetar las garantías mínimas “cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención”<sup>54</sup>. Adicionalmente la Comisión ha enfatizado que los niños, niñas y adolescentes migrantes no deberían ser expuestos a detención por ese motivo, como se explicará más adelante con detalle.

59. En el caso concreto, la Comisión observa que la Resolución No. 1088 expedida por la Dirección Nacional de Migraciones fue la primera actuación estatal que se produjo con respecto a la señora Raghda Habbal y sus hijos que podía afectar su derecho a la libertad de circulación y residencia. Ese acto administrativo emitió tres órdenes (i) declarar ilegal su presencia, (ii) ordenar su expulsión del país y (iii) prever su detención precautoria. Además, la CIDH destaca que, como se señaló previamente, en el expediente está probado que la señora Habbal tenía nacionalidad argentina, sin embargo, no consta que sus hijos Monnawar, Hifaa y Natasha también contaran con esa condición. Por lo tanto, el análisis de la decisión administrativa debe tener en cuenta, primero, que una persona destinataria del acto administrativo era nacional y, segundo, que las demás eran niños residentes permanentes. A continuación, se hará el estudio diferenciado.

## **1. La Resolución No. 1088 en relación con la señora Raghda Habbal, quien era ciudadana argentina y ordenó su expulsión**

<sup>51</sup> Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 389.

<sup>52</sup> Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. 19 de agosto de 2014.

<sup>53</sup> Corte IDH. *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 357.

<sup>54</sup> Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Sentencia del 25 de noviembre de 2013. Párrafo 132.

60. La señora Habbal adquirió la nacionalidad el 3 de abril de 1992 y posteriormente la Resolución No. 1088 (11 de mayo de 1992), ordenó su expulsión cuando aún gozaba de dicha condición porque la nulidad de la nacionalidad ocurrió tiempo después. La Comisión nota que el artículo 22.5 de la Convención Americana es claro en señalar que “nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional (...)”. Así las cosas, no cabe duda de que la Dirección Nacional de Población y Migraciones profirió una orden incompatible con el derecho a la libertad de circulación dentro de su propio país a una ciudadana, contraria a la Convención.

61. Como ha sostenido la jurisprudencia interamericana, la limitación arbitraria del derecho a la circulación y residencia de nacionales en el territorio de su propio Estado se configura cuando se establecen impedimentos para su tránsito, bien sean legales o de facto. Así, en la caso de *Personas Dominicanas y Haitianas contra República Dominicana* la Corte tuvo en cuenta que aunque el Estado aseguró que no repatrió a las personas que acreditaban su nacionalidad, de “las pruebas aportadas por el Estado no se evidencia que haya tomado medidas para identificar y verificar formalmente la nacionalidad de las referidas presuntas víctimas”<sup>55</sup>.

62. En el caso de la señora Raghda Habbal, la Comisión observa que la Dirección Nacional de Migraciones no hizo ninguna consideración sobre la calidad de nacional de la señora Habbal y omitió por completo el estatus de ciudadana que ella ostentaba. No existe en el expediente prueba alguna de que las autoridades adoptaran alguna medida para verificar el estatus de nacional con el que contaba quien era objeto del proceso, ni para resguardar los derechos de una ciudadana. Por lo tanto, la ausencia de verificación de la condición de nacional, así como la orden de expulsión, implicaron que se profiriera una decisión incompatible con el derecho a la libertad de circulación y residencia.

63. Adicionalmente, la Comisión encuentra que la Resolución No. 1088 se profirió de oficio y de forma instantánea, es decir, que no existió un procedimiento previo que involucrara a las afectadas para que participaran en el proceso antes de que se profiriera la Resolución que afectaba sus derechos. El acto administrativo se produjo en una sola actuación de la Dirección Nacional de Migraciones, pues el fundamento de la misma únicamente refiere que la señora Habbal y sus hijos obtuvieron la calidad de residentes por tener un vínculo familiar con el señor Monzer Al Kassar, por lo que la nulidad declarada sobre la radicación de aquél les afectaba.

64. La CIDH observa que no consta que la afectada haya recibido una comunicación sobre los cargos que se presentaron en su contra (art. 8.2.b), ni que hubiera participado a fin de ser oída en el proceso (8.1), ni que se le hubiera permitido su defensa, incluyendo representación legal en un momento en el cual podía exponer que era nacional y no era permitida su expulsión (art. 8.2.c y d), ni que haya existido un escenario para controvertir la decisión – de naturaleza sancionatoria y con implicaciones en su libertad – ante autoridad jerárquica (art. 8.2.h).

65. En consecuencia, la Comisión considera que la Dirección Nacional de Población y Migraciones profirió un acto incompatible con los artículos 22.5, 8.1 y 8.2.b), c), d) y h) de la Convención Americana al expedir la Resolución No. 1088 que ordenó la expulsión del territorio argentino de Raghda Habbal.

## **2. La Resolución No. 1088 en relación con los niños Monnawar, Hifaa y Natasha Al Kassar que ordenó su expulsión**

66. Con respecto a los niños, la CIDH reitera que dado que no está probada su nacionalidad argentina, deben ser considerados migrantes en territorio argentino. En ese sentido, les era aplicable el artículo 22.6 de la Convención que establece que “el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley”.

<sup>55</sup> Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 388.

67. Al respecto, se observa que la Resolución No. 1088 la Dirección Nacional de Población y Migraciones fue emitida sin que se cumplieran las garantías mínimas que se deben brindar en este tipo de procesos para que estuvieran conforme a la ley en los términos de dicha disposición convencional. La Comisión considera que la autoridad administrativa no aseguró las garantías dispuestas en los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana en los términos precisados mediante la jurisprudencia interamericana y que ha sistematizado la Comisión en el *Informe Movilidad Humana*.

68. Primero, no consta en el expediente que la señora Habbal o su esposo, como padres de los niños, recibieran una comunicación sobre el procedimiento que adelantaba la Dirección Nacional de Población y Migraciones en contra de sus hijos, ni que la autoridad administrativa adelantara alguna actuación con ese propósito (art. 8.2.b). Segundo, no existe una constancia de que ellos fueran escuchados en el proceso (art. 8.1). Como se detallará más adelante, no se tomaron medidas de cuidado respecto de los niños involucrados y las órdenes que se proferirían. Tercero, derivado del anterior, tampoco se le permitió a los involucrados contar con una representación legal, pues no hubo publicidad, ni se permitió su defensa (art. 8.2.c y d). Cuarto, no está probado en el expediente que tal resolución fuera notificada y por ello no es claro que se permitiera controvertirla ante autoridad jerárquica (art. 8.2.h).

69. En consecuencia, la Comisión considera que la Resolución No. 1088 que declaró ilegal la permanencia de los niños Monnawar, Hifaa y Natasha Al Kassar y ordenó su expulsión es incompatible con los artículos 22.6, 8.1 y 8.2 b), c) y d) de la Convención.

### **3. La Resolución No. 1088 en relación con Ragdha Habbal y los niños Monnawar, Hifaa y Natasha Al Kassar que ordenó su detención**

70. La Comisión reitera que la Resolución No. 1088 previó la privación de libertad de Ragdha Habbal y de sus hijos referidos en el párrafo anterior. En ese sentido, la CIDH considera pertinente formular algunas consideraciones sobre la detención migratoria con especial énfasis en la situación de los niños y niñas.

71. La Comisión ha enfatizado que los migrantes en condiciones irregulares no son criminales y que “la violación de leyes migratorias nunca puede ser *per se* equiparable a la violación de las leyes penales, como para que la primera respuesta que den los Estados frente a la migración irregular sea la detención”<sup>56</sup>. La Corte IDH ha señalado que las detenciones por incumplir las leyes migratorias no pueden tener fines punitivos y únicamente son respetuosas de la Convención si son necesarias y proporcionadas en relación con el fin legítimo de controlar la permanencia de personas extranjeras en el Estado y garantizar su comparecencia en el proceso de deportación<sup>57</sup>.

72. De acuerdo con el *Informe Movilidad Humana*, los parámetros fijados por los órganos del sistema interamericano sobre detención migratoria son los siguientes:

- i) [L]a detención migratoria debe ser la excepción y no la regla; ii) el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular no constituye *per se* razón suficiente para decretar la detención migratoria de una persona, bajo la presunción de que esta no cumplirá con los fines legítimos del proceso; iii) los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; iv) aun cuando hubiera fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; vi) la detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención; y vii) el mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> CIDH, *Movilidad Humana Estándares Americanos*, 2015. Párrs. 381-382.

<sup>57</sup> Corte IDH, *Vélez Loor Vs. Panamá*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Párr. 169-171.

<sup>58</sup> CIDH, *Movilidad Humana, Estándares Americanos*. 2015. Párr. 405.

73. Con respecto a los niños y niñas involucrados en procesos migratorios, la Comisión ha sostenido que comparte la opinión de otros organismos internacionales que sostienen que, por regla general, los niños y las niñas migrantes, acompañados o no de sus familias, no deben ser detenidos. De forma excepcional, si se adopta la medida de privación de la libertad, “ésta no podrá justificarse solamente en razón de que el niño o niña esté solo o separado de su familia, ni por su condición de migrante o residente”<sup>59</sup>.

74. Sobre el principio de no detención migratoria de niñas y niños, la Corte señaló que las infracciones sobre permanencia en un país no deben tener las mismas consecuencia que la comisión de un delito y que “el principio de *ultima ratio* de la privación de la libertad de niñas y niños no constituye un parámetro operativo en el ámbito sometido a consulta, esto es, a los procedimientos migratorios”<sup>60</sup>. Igualmente, La Corte ha sostenido que la privación de la libertad de niños y niñas únicamente con fundamento en razones migratorias excede el requisito de necesidad, pues no es indispensable para lograr su comparecencia o deportación. Adicionalmente, la Corte ha manifestado que no es posible privar de la libertad a los niños y niñas, que estén acompañados o separados de sus progenitores “para cautelar los fines de un proceso migratorio ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país (...)”<sup>61</sup>.

75. La CIDH encuentra que la Dirección Nacional de Población y Migraciones no fundamentó la orden de detención en contra de Raghda Habbal y sus hijos. Por esa razón, a juicio de la Comisión, la mencionada entidad profirió la orden de detención únicamente en razón de la condición de migrantes irregulares que consideraba que reunían las cuatro personas involucradas en el proceso. No obstante, como se indicó, la situación irregular de una persona en un país no es *per se* equiparable a la violación de normas penales, razón por la que no debe ser tratada como criminal. Y si se ordena la detención precautoria la misma debe perseguir fines legítimos y ser idónea, necesaria y proporcional al cumplimiento de tales fines. No obstante, la ausencia de justificación de la medida de detención precautoria implicó que la autoridad administrativa no reunía los requisitos de argumentación mínimos para que este tipo de medidas sean procedentes. No identificó cuál era el fin legítimo que perseguía, ni por qué era necesaria, idónea y proporcional. Por lo tanto, la insuficiencia de razones para proferir una orden altamente restrictiva de los derechos, la torna en arbitraria e incompatible con el artículo 7 de la Convención Americana.

76. Ahora bien, la Comisión desea resaltar dos asuntos. Primero, en relación con la señora Habbal, la CIDH observa que además de las irregularidades expuestas previamente, la orden de detención precautoria no era procedente porque ella era ciudadana argentina y, si no podía ser expulsada del territorio del país, en consecuencia, tampoco tenía justificación una orden de detención precautoria en su contra para expulsarla. Segundo, con respecto a los niños, la Comisión considera que la orden de detención precautoria se profirió sin respeto del principio de no detención migratoria de niños y niñas porque el Estado no explicó la existencia de circunstancias excepcionales y legalmente previstas, susceptibles de justificar la detención preventiva. En consecuencia, la utilizó como regla general, no como excepción y menos aún como *última ratio*.

77. En virtud de las anteriores consideraciones, y aunque no existe constancia de que la detención fue efectivamente ejecutada, la Comisión considera que esta medida fue ordenada mediante una motivación incompatible con la Convención Americana en los términos señalados y, por lo tanto, violó el derecho establecido en el artículo 8.1 en relación con el derecho a la libertad personal establecido en el artículo 7 del mismo instrumento, en perjuicio de Raghda Habbal y sus tres hijos mayores.

<sup>59</sup> CIDH, *Movilidad Humana Estándares Interamericanos*. 2015. Párrafo 406. Retoma: ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6, 1º de septiembre de 2005, párr. 61. Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, en su visita al Reino Unido, sobre la cuestión de inmigrantes y solicitantes de asilo, E/CN.4/1999/63/Add. 3, pág. 37.

<sup>60</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Párr. 150.

<sup>61</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Párr. 160.

#### 4. La Resolución No. 1088 a la luz del principio del interés superior de los niños

78. El artículo 19 de la Convención Americana establece los derechos de los niños y las niñas<sup>62</sup>. Los órganos del sistema interamericano coinciden en sostener que para definir el alcance de los derechos de los niños y las niñas se debe acudir al *corpus iuris* internacional de protección de la niñez<sup>63</sup>. En ese sentido, se han remitido a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>64</sup>, que además tiene rango constitucional en Argentina desde 1994.

79. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, este principio se fundamenta en la dignidad humana, las características de los niños y las niñas y la necesidad de propiciar su desarrollo, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades. Asimismo, el Tribunal ha señalado que este principio obliga a que “toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de un niño o niña, debe tomar en cuenta el interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia”<sup>65</sup>. En especial, la Corte ha resaltado que la Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia a “cuidados especiales” que merecen los niños y la Convención Americana indica también que se les deben garantizar “medidas especiales de protección”.

80. Adicionalmente, si los niños y las niñas hacen parte de procesos administrativos o judiciales, el inciso 2 del artículo 12 de la Convención de los Derechos el Niño establece las obligaciones de los Estados Parte para garantizar la expresión y la participación de los niños y las niñas en los asuntos que les afectan<sup>66</sup>.

81. Con base en lo anterior, la Comisión considera que si los niños y las niñas están involucrados en un proceso migratorio, deben conocer la información sobre la situación, ser escuchados y su opinión debe ser tomada en cuenta a la luz de su edad y madurez.

82. Además, es pertinente recordar en este punto que la Corte Interamericana ha establecido que el deber de motivación es una de “las debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso<sup>67</sup>. Al respecto, dicho Tribunal ha precisado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”<sup>68</sup>. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática<sup>69</sup>. Por tanto, las decisiones que adopten los órganos de cada Estado que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias<sup>70</sup>. Igualmente, la CIDH ha indicado que existe una relación intrínseca entre una motivación suficiente y la posibilidad de cuestionar las resoluciones y formular una defensa adecuada en el marco de los recursos subsiguientes<sup>71</sup>.

<sup>62</sup> El artículo 19 de la Convención establece que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

<sup>63</sup> Corte IDH. *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 44. Asimismo, véase: CIDH, El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. 17 de octubre de 2013, párr. 34.

<sup>64</sup> CIDH, El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. 17 de octubre de 2013, párr. 36. El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que: “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

<sup>65</sup> Corte IDH. *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 48; y *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 65.

<sup>66</sup> El inciso 2 del artículo 12 de la Convención sobre Derechos del Niño señala: “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.// 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.”

<sup>67</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118.

<sup>68</sup> Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez, Vs. Ecuador*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

<sup>69</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. Párr. 118.

<sup>70</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No 127, párrs. 152 y 153.

<sup>71</sup> CIDH, *Informe No. 42/14*, Caso 12.453, Fondo, Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, Guatemala, 17 de julio de 2014, párr. 98.

83. De conformidad con los hechos probados, la Comisión encuentra que la Resolución No. 1088 de la Dirección Nacional de Población y Migraciones tomó una serie de decisiones con respecto a la situación migratoria de los niños Monnawar, Hifaa y Natasha Al Kassar que limitaban intensamente sus derechos porque (i) declaró ilegal su permanencia en el país, (ii) ordenó su expulsión y (iii) ordenó su detención precautoria, sin embargo, no efectuó ninguna consideración sobre su condición de niños y los deberes de protección especial e integral de sus derechos, así como la aplicación del principio de interés superior en esas circunstancias particulares.

84. La CIDH observa que la autoridad administrativa fue indiferente a la condición de niños de los hijos de Raghda Habbal, no tuvo en cuenta esa situación que la obligaba a desplegar una serie de actuaciones para asegurar la protección de sus derechos. Por ejemplo, en el proceso administrativo que culminó en la Resolución No. 1088 nunca se permitió su participación, ni se adelantaron gestiones para que los niños se pronunciaran, de acuerdo con su madurez, sobre las causales del proceso y sus consecuencias.

85. Debido a la indiferencia de la autoridad estatal frente a la situación particular de los niños no se adoptaron las medidas de cuidado a las que hace referencia el artículo 19 de la Convención Americana, interpretado a la luz del artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese sentido, la ausencia de consideración de las características específicas de los niños y la nula actuación para proteger sus derechos implicaron un desconocimiento del principio de su interés superior.

86. Adicionalmente, la Comisión resalta que la Resolución No. 1088 afectaba indirectamente al otro hijo de Raghda Habbal, el niño Mohamed René Al Kassar, quien nació 23 de diciembre de 1991 en Argentina y por ello era nacional del país.

87. En criterio de la Comisión la citada Resolución que ordenó la expulsión de Raghda Habbal debía tener en cuenta que la mujer era madre de un niño y que su expulsión podría afectarlo, pues el niño contaba con la nacionalidad argentina, lo que le confería varios derechos en ese país, así que si ella debía dejar ese territorio, esta situación tendría repercusiones en su vida. Por lo anterior, la Comisión considera que el proceso administrativo y la resolución emitida en el marco del mismo constituyeron violaciones del artículo 19 de la Convención Americana.

88. Adicionalmente, la Comisión encuentra que la Dirección Nacional de Población y Migraciones justificó el acto administrativo en el artículo 14 inciso b Ley 19.549 que establece la posibilidad de declarar la nulidad absoluta e insanable de un acto administrativo y, en virtud de dicha norma, señaló que correspondía anular las radicaciones acordadas a las causantes por ser esposa e hijos del extranjero radicado, refiriéndose a Monzer Al Kassar. Sin embargo, no expuso la justificación requerida para limitar los derechos que restringió, en especial, no fundamentó cuál era el interés superior de los niños afectados.

89. En síntesis, la Comisión considera que la Dirección Nacional de Población y Migraciones violó el artículo 19 de la Convención Americana al no actuar de conformidad con las obligaciones que tienen los Estados para asegurar la protección de los derechos de los niños y al omitir aplicar el principio del interés superior del niño. Asimismo, dicha ausencia de argumentación configuró una violación a la garantía procesal de debida motivación establecida en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Lo anterior, en perjuicio de los cuatro hijos de Raghda Habbal individualizados en el presente informe.

### C. Derecho a la nacionalidad<sup>72</sup>, debido proceso y legalidad<sup>73</sup> con respecto a la decisión judicial que anuló la ciudadanía de la Raghda Habbal

90. La nacionalidad, como lo ha señalado la Corte IDH, es la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado, del cual se derivan derechos políticos y algunos derechos civiles<sup>74</sup>. Por esa razón, ese Tribunal le ha reconocido una doble connotación, a saber, “el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo”<sup>75</sup>.

91. Los Estados tienen discrecionalidad para fijar las condiciones exigidas a las personas que deseen obtener la nacionalidad, sin embargo, no pueden actuar de forma arbitraria y tienen un límite en el deber de brindar protección igualitaria y efectiva ante la ley, sin discriminación, y el deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia<sup>76</sup>. Lo primero implica que se deben abstener de adoptar regulaciones o adelantar actuaciones discriminatorias o que tengan ese efecto<sup>77</sup>. Lo segundo aboga por no adoptar prácticas o legislación que favorezcan situaciones en las que las personas que carecen de nacionalidad son privadas arbitrariamente de la misma o no la pueden ejercer en la práctica<sup>78</sup>.

92. Ahora bien, la Comisión ha señalado que la discrecionalidad de los Estados al determinar los requisitos que deben cumplir las personas para adquirir su nacionalidad encuentra límites en el principio *jus soli*, en virtud del cual quienes nacen en determinado país adquieren su nacionalidad y en el principio *jus sanguinis*, que refiere que también se adquiere dicha condición si se desciende de uno de sus nacionales<sup>79</sup>.

93. En concreto, sobre las garantías que se deben reunir en caso de privación de la nacionalidad, la Comisión reitera que los procesos de determinación de derechos deben llevarse a cabo bajo las garantías del artículo 8.1 de la Convención Americana. Asimismo, si se trata de un proceso formalmente o que por su naturaleza tiene un contenido sancionatorio, resultan aplicables también *mutatis mutandis*, las garantías del artículo 8.2 del mismo instrumento.

94. Respecto del derecho de contar con una motivación suficiente, los órganos del sistema han indicado que en los procesos administrativos sancionatorios es indispensable que la resolución indique “aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que [un funcionario estatal] no permanezca en el cargo”<sup>80</sup>. Lo anterior resulta análogamente aplicable cuando en el marco de un proceso judicial se va a restringir un derecho a manera de sanción por una conducta, como ocurre en el presente caso. En ese sentido, era necesario que la autoridad respectiva exponga los argumentos suficientes para encuadrar la conducta en la causal legal.

95. Como ha indicado la Comisión, la motivación la que permite entender la manera en que los hechos que sustentaron el procedimiento, se adecuan o caen dentro del ámbito de la causal invocada. Y en efecto, la Corte ha establecido que en los procesos sancionatorios resulta fundamental una cuidadosa verificación de la

<sup>72</sup> El artículo 20 de la Convención establece que “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.// 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.// 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.”

<sup>73</sup> El artículo 9 de la Convención establece: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”

<sup>74</sup> Corte IDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Párrafo 139.

<sup>75</sup> Cfr. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, supra nota 91, párr. 34.

<sup>76</sup> Corte IDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Párrafo 140.

<sup>77</sup> Cfr. Caso Yatama, supra nota 13, párr. 185; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88, y Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, supra nota 84, párr. 44.

<sup>78</sup> Corte IDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Párrafo 142.

<sup>79</sup> CIDH, *Movilidad Humana Estándares Interamericanos*. 2015.

<sup>80</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120.

existencia de la conducta ilícita conforme al principio de legalidad<sup>81</sup>. Por lo tanto tiene una relación intrínseca con el principio de legalidad, dispuesto en el artículo 9 de la Convención que señala que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable (...)”. Este principio ha sido extendido a la vía sancionatoria no penal.

96. En el *Informe Movilidad Humana*, la Comisión hizo una sistematización, con base en la jurisprudencia interamericana, de las garantías procesales que debían observar los procesos que pretendan impactar en el derecho a la nacionalidad y se señalan a continuación:

1) notificación previa de la existencia del proceso, 2) audiencia para la determinación de los derechos en juego, 3) derecho de ser asistido jurídicamente, 4) derecho a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para evacuar las correspondientes pruebas 5) derecho a que las actuaciones y decisiones del proceso se consignen por escrito, 6) plazo razonable del procedimiento, 7) derecho a la revisión judicial efectiva de decisiones administrativas, 8) derecho a una decisión fundada, 9) derecho a la publicidad del accionar de la administración, entre otros.

97. Además, la Comisión estima que cuando una persona es privada de la nacionalidad, si presenta algún recurso judicial para controvertir la decisión que restringió su derecho, aquel tiene efecto suspensivo y la persona gozará de su derecho hasta que se resuelva el recurso<sup>82</sup>.

98. Sobre los argumentos presentados por los peticionarios, se encuentra que se dirigen a demostrar principalmente dos violaciones a los derechos de su representada: la primera, por indebida notificación y, la segunda, por incurrir en prejudicialidad. A continuación, se analizarán por separado cada uno de los argumentos. En relación con el argumento según el cual el Juez no impulsó probatoriamente el proceso, la Comisión encuentra que los peticionarios no expusieron argumentos suficientes que permitan realizar un análisis.

99. Respecto del argumento de indebida notificación, a juicio de los peticionarios, la notificación inicial del proceso judicial violó el artículo 15 del Decreto 3213/84, pues esta norma indicaba que el emplazamiento se realizaría en el último domicilio consignado en el Registro Nacional de Electores. Sin embargo, el Juez no verificó cuál era la dirección que indicaba el Registro Nacional y ordenó la notificación en el domicilio denunciado por la señora Habbal cuando solicitó la nacionalidad. En efecto, es un hecho no controvertido por las partes que el Juez no acudió al Registro Nacional de Electores para notificarla y envió la comunicación inicial al domicilio por ella referido en el proceso en el cual solicitó su ciudadanía.

100. La Comisión considera que no le corresponde establecer si la notificación efectuada por el despacho judicial fue *per se* contraria a la normativa interna, pues no es esa su competencia. La Comisión determinará si la forma en la que se efectuó la notificación del proceso judicial afectó el derecho a la defensa de la señora Raghda Habbal.

101. En el expediente se observa que inicialmente la defensa la ejerció el Defensor Oficial quien presentó un primer escrito y solicitó un plazo mayor para ampliar sus alegatos, lo cual fue concedido por el Juez. En el segundo escrito, el Defensor expuso razones adicionales para oponerse a las pretensiones de la acción y resaltó que era de conocimiento público que los apoderados de la señora Habbal eran otros abogados. Ante tal comunicación, el 3 de noviembre de 1992, el Juez tuvo por contestado el traslado<sup>83</sup>.

102. Después de la actuación del 3 de noviembre de 1992, el Juez Civil únicamente actuó para entregar copias del proceso, solicitó al Juez Penal una constancia sobre las actuaciones llevadas a cabo en esa sede. La siguiente actuación procesal ocurrió el 16 de marzo de 1993 cuando los abogados Carlos Varela Álvarez y Diego Jorge Lavado comparecieron al proceso, anexaron el poder que les confirió la señora Habbal para representarla y solicitaron que se revocara toda designación anterior. Ante esta petición, el 23 de marzo de 1992, el Juez Federal tuvo como presentados, “parte y domiciliados” a los abogados. El 7 de abril de 1993 el Juez aprobó una

<sup>81</sup> Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

<sup>82</sup> CIDH, *Movilidad Humana. Estándares Interamericanos*. 2015. Párr. 480.

<sup>83</sup> Decisión del Juez Federal del 3 de noviembre de 1992.

solicitud de copias requerida por otro despacho judicial. El 4 de junio de 1993, los abogados de confianza de Raghda Habbal presentaron ante el Juez el certificado de nacimiento en Argentina del hijo menor de la procesada. Luego, el 27 de octubre de 1994, el Juez dictó sentencia de primera instancia que anuló la nacionalidad de la señora Habbal.

103. De los hechos relatados, la Comisión encuentra que aunque en el procedimiento de notificación no se cumplió estrictamente lo dispuesto en la Ley, no se lograron demostrar las afectaciones concretas al derecho de defensa también alegado.

104. En cuanto al argumento de prejudicialidad, la parte peticionaria cuestiona que el Juez Federal que anuló la nacionalidad de Raghda Habbal profirió fallo antes de que el Juez Penal que conocía una causa en su contra la declarara responsable por la comisión de un delito de fraude o falsedad en relación con su actuación al aportar documentos para obtener la carta de ciudadanía. Los abogados indicaron que en el caso era aplicable el artículo 1101 del Código Civil que establecía que “si la acción criminal hubiere precedido la acción civil, o fuere intentada pendiente ésta, no habrá condenación en el juicio civil antes de la condenación del acusado en el juicio criminal (...)”.

105. Las autoridades judiciales expusieron que la citada norma del Código Civil no era aplicable en el caso concreto pues en asuntos de derecho público, como el que se discutía, no era necesario contar con sentencia penal condenatoria para proferir una decisión. El Estado sostuvo que la figura de prejudicialidad no está prohibida por alguna norma en el sistema interamericano.

106. La Comisión destaca que no es su competencia analizar si a la luz de la norma señalada del Código Civil de Argentina el Juez Federal debía fallar únicamente después de que el Juez Penal tomara una decisión, sin embargo, sí recae en su competencia determinar si la actuación judicial respetó las garantías procesales dispuestas en la Convención Americana. Con ese propósito, a continuación, se examinará si se respetó el principio de presunción de inocencia.

107. La Corte Interamericana ha señalado que en el principio de presunción de inocencia “subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada”<sup>84</sup>, por ello es considerado un elemento que permite la defensa del acusado durante todo el proceso hasta que exista sentencia condenatoria en firme<sup>85</sup>. También ha sostenido que para condenar a una persona es necesario que exista plena prueba de su responsabilidad, pues “[s]i obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla”<sup>86</sup>.

108. A juicio de la Comisión y de la Corte esta garantía se viola, por ejemplo, cuando una persona es presentada públicamente como culpable de un delito sin que exista aún condena en su contra<sup>87</sup>. Igualmente, la Corte ha señalado que esta la misma “puede ser violada no sólo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública”<sup>88</sup>.

109. En el caso concreto se encuentra que el Juez Federal y la Excma. Cámara de Apelaciones consideraron que se configuraba la causal señalada en el artículo 15 del Decreto 3213/84 que establecía la nulidad de la nacionalidad cuando “hubiere mediado fraude por ser falsos los hechos invocados para su obtención”. En consideración de la Comisión, a partir del entendimiento literal y más claro de la norma, las causales legales para anular la nacionalidad hacen referencia a los delitos de “fraude” y “falsedad”. No es extraño entonces que por los mismos hechos las autoridades hayan iniciado procesos penales con el fin de determinar la responsabilidad en ese ámbito y procesos civiles para decidir sobre la anulación de la nacionalidad. De hecho, en varias ocasiones el Juez Federal solicitó copias del expediente penal y el desarrollo de este último fue un elemento que tuvo en cuenta para declarar la nulidad de la carta de ciudadanía de la señora Habbal.

<sup>84</sup> Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. (Fondo). Párrafo 77.

<sup>85</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de Agosto de 2004. (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 154.

<sup>86</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de Agosto de 2004. (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 154. Cfr. *Caso Cantoral Benavides*, supra nota 139. Párrafo 120.

<sup>87</sup> Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia del 18 de agosto de 2000. Párrafo 119.

<sup>88</sup> Corte IDH, *Caso Lori Berenson vs. Perú*. Serie C N° 119. Sentencia de 24 de noviembre de 2004. Párrafo 159.

110. En ese sentido, la CIDH estima que el artículo 15 del Decreto 3213/84 al establecer que procede la nulidad de la ciudadanía cuando “hubiere mediado fraude por ser falsos los hechos invocados para su obtención” implica que si una persona incurrió en las conductas tipificadas como fraude o de falsedad por los hechos que expuso para solicitar su nacionalidad, tendrá una sanción civil que corresponde a la anulación de su carta de ciudadanía. Si bien el Estado tiene una amplia libertad para determinar las causales de nulidad en la vía civil, que pueden ser independientes de la responsabilidad penal, si se refiere a conductas tipificadas como delitos, es preciso concluir que el principio de presunción de inocencia exige una decisión del Juez Penal en firme para que se produzca la sanción civil.

111. Es cierto que el proceso penal y el proceso de anulación de la ciudadanía tienen una naturaleza diferente y persiguen propósitos disímiles. El primero tiene como objeto determinar la responsabilidad por la comisión de un delito e implica analizar la conducta frente a lineamientos propios del derecho penal. El segundo busca establecer si se configura alguna de las causales legales para declarar la nulidad de la nacionalidad otorgada previamente. Sin embargo, más allá de los propósitos y el estándar probatorio que pueda existir en cada uno, cuando la norma civil hace referencia a una conducta tipificada como delito, para tomar una decisión en el proceso judicial de nulidad se debe contar con una condena en sede penal que demuestre la existencia de dicha conducta.

112. En el caso concreto, la Comisión evidencia que el Juez Federal acudió al proceso penal para conocer el estado del mismo y aunque no existía sentencia con una condena en firme, tomó la información de aquel para concluir que la señora Habbal incurrió en un accionar fraudulento y, con base en ello la despojó de su nacionalidad. Lo anterior, en criterio de la Comisión, constituye una violación al principio de presunción de inocencia porque el Juez Civil asignó responsabilidad penal a Raghda Habbal para anular su carta de ciudadanía, sin que contra ella existiera una sentencia condenatoria por los delitos de fraude o falsedad por la presentación de documentos para solicitar la nacionalidad.

113. La Comisión nota que si bien la decisión del Juez Federal se fundamentó en “lo resultante de la investigación” penal, en ese momento no existía sentencia condenatoria. Por lo tanto, la autoridad judicial se adjudicó un análisis que no le correspondía al concluir que se evidenciaba la conducta fraudulenta antes de la decisión del Juez Penal. En ese sentido, el Juez Federal y la Excm. Cámara de Apelaciones que confirmó el fallo desconocieron el derecho que tiene toda persona inculpada de un delito a que se presuma su inocencia si no existe condena penal en firme, pues aunque la señora Habbal era procesada por falsedad en sede penal, antes de que existiera sentencia que determinara su responsabilidad, las autoridades judiciales del proceso de nulidad de la ciudadanía concluyeron que su accionar fue fraudulento.

114. Adicionalmente, la Comisión encuentra que la conclusión a la que llegaron el Juez Federal y la Excm. Cámara de Apelaciones desconoció el principio de legalidad y el derecho a una motivación suficiente porque no tuvieron en cuenta que la causal de la anulación de la nacionalidad requería contar con sentencia penal en firme en contra de la señora Habbal y solo con fundamento en dicha sentencia era posible ordenar la nulidad de la ciudadanía por la causal de “fraude”.

115. Como se expuso en el Informe de Fondo No. 42/14, la Comisión considera que cuando una causal en un proceso sancionatorio está literalmente vinculada con la comisión de delitos o actos ilícitos, su invocación requiere que los hechos que la sustentaron sean probados y efectivamente calificados como ilícitos por las autoridades competentes en la materia de que se trata, so pena de incurrir en una violación del principio de legalidad y del principio de presunción de inocencia. Además, en el mismo sentido, la sentencia de Corte IDH señaló que en el caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala* la peticionaria fue destituida de su cargo por una conducta que no se encontraba tipificada y que no correspondía con la causal alegada para imponerle la sanción, por lo que concluyó la vulneración del artículo 9 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

116. En síntesis, la Comisión concluye que el Estado argentino violó el principio de presunción de inocencia y el principio de legalidad establecidos en los artículos 8.2 y 9 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Raghda Habbal. Por lo anterior, la Comisión también

concluye que la señora Raghda Habbal fue víctima de privación arbitraria de la nacionalidad, en violación del artículo 20 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

#### **D. El deber de prevención de la apatridia en relación con las actuaciones del Estado (artículo 20 de la Convención)**

117. El artículo 20 de la Convención establece que toda persona tiene derecho a la nacionalidad y que nadie será privado de ella arbitrariamente, ni de su derecho a cambiarla. Los Estados tienen discrecionalidad para determinar quiénes son sus nacionales, no obstante, tal libertad está limitada por sus obligaciones internacionales sobre protección de derechos humanos.

118. En el Informe de País sobre la Situación de Derechos Humanos en República Dominicana, la Comisión resaltó que los Estados deben asegurar que al ejercer sus facultades discrecionales sobre nacionalidad respeten sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Por ello, consideró que “resulta completamente anacrónica y contraria al derecho internacional cualquier posición que sostenga que todo lo relativo al derecho a la nacionalidad es una cuestión en la que los Estados gozan de una discrecionalidad absoluta o de un margen de apreciación a partir del cual puedan desconocer las obligaciones que han contraído internacionalmente, en especial aquellas en materia de derechos humanos y de prevención de la apatridia”<sup>89</sup>.

119. De acuerdo con la Corte Interamericana, la discrecionalidad de los Estados en la regulación de la nacionalidad tiene límites en su deber de otorgar una protección igualitaria y sin discriminación y su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia<sup>90</sup>. En ese sentido, el citado Tribunal expuso que los Estados “tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas y conceder su nacionalidad a la persona nacida en su territorio, que de otro modo quedaría en condición de ser apátrida”<sup>91</sup>.

120. Existen, al menos, dos instrumentos de derecho internacional que contienen criterios pertinentes para la interpretación del alcance y contenido del artículo 20 de la Convención en lo relativo al deber de prevención de apatridia: la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. La primera fue ratificada por Argentina el 1 de junio de 1972, mientras que la segunda el 13 de noviembre de 2014, por lo tanto, las siguientes consideraciones se concentrarán en el alcance de la Convención de 1954.

121. Al respecto, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 establece en el artículo 1 que se denomina “apátrida” a “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”. El alcance de esta definición requiere determinar si los Estados involucrados reconocen a una persona como nacional suyo, tal como lo indica el Manual de Protección de Personas Apátridas de las Naciones Unidas (2014). Asimismo, como indica el mismo Manual “[u]na persona es apátrida desde el momento en que las condiciones del artículo 1(1) de la Convención de 1954 se cumplen”<sup>92</sup>.

122. Es preciso resaltar que el artículo 31 del Capítulo sobre Medidas Administrativas de la Convención de 1954 señala que los Estados no expulsarán a los apátridas que se encuentren legalmente en sus territorios, salvo que se justifique por razones de seguridad y orden público, e indica algunas garantías en caso de expulsión, tales como permitir a la persona afectada presentar pruebas, interponer recursos y concederle un plazo para gestionar su admisión en otro Estado.

123. Adicionalmente, Manuales de Protección y Directrices de las Naciones Unidas e Informes de la CIDH han analizado algunos de los temas más relevantes sobre apatridia causada por la renuncia a la nacionalidad y los procedimientos de privación de la misma por fraude.

<sup>89</sup> CIDH, Informe de país sobre la Situación de derechos humanos en República Dominicana (2015). Párrafo 215.

<sup>90</sup> Corte IDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Párrafo 140.

<sup>91</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. 19 de agosto de 2014.

<sup>92</sup> Agencia de la ONU para los Refugiados. *Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954*. (2014). Párrafo 16.

124. Sobre la renuncia a la nacionalidad, el *Manual de Protección de las Personas Apátridas* de la Agencia de la ONU para los Refugiados, que hace un análisis de derechos a partir de las normas de la Convención de 1954, resalta que en ocasiones la apatridia es consecuencia de la renuncia de buena fe de la nacionalidad, por ejemplo porque se espera adquirir otra. Señala que en esos casos, una de las prácticas que más fácilmente evitan la condición de apátrida consisten en readquirir la nacionalidad anterior y que, una vez el Estado verifica que la persona podrá adquirir nuevamente su anterior nacionalidad, es posible brindar una condición migratoria mientras se trasladan a otro Estado<sup>93</sup>. Además, en atención a los otros derechos que se pueden afectar cuando una persona está por definir si es apátrida, en una Reunión de Expertos sobre Procedimientos para determinación de la apatridia y la condición de las personas apátridas organizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se indicó que “los Estados deben garantizar que se tomen medidas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de 1954 y el derecho internacional de los derechos humanos para las necesidades de las personas a la espera de la determinación de su condición de apátrida. Los Estados deben permitir a los solicitantes de la determinación de la apatridia un conjunto mínimo de derechos (incluyendo trabajo, educación, atención de la salud y derecho a la vivienda), a fin de ser coherentes con los requisitos de la Convención de 1954 y las normas sobre la no discriminación contenidas en el derecho internacional de los derechos humanos”<sup>94</sup>.

125. En la misma dirección, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que para evitar la doble nacionalidad algunos países prevén la pérdida automática o la posibilidad de privación de la nacionalidad a causa de la adquisición de otra. Frente a esta situación, señala que ello no deriva necesariamente en apatridia “si se establecen las salvaguardias apropiadas en la legislación relativa a la nacionalidad y si, al retirar la nacionalidad, el Estado ejerce la debida diligencia para determinar si la persona en cuestión ha adquirido efectivamente una nueva nacionalidad”<sup>95</sup>.

126. En relación con la nacionalidad adquirida mediante fraude, el *Manual de Protección de las Personas Apátridas* de la Agencia de la ONU para los Refugiados ha sostenido que los Estados pueden tomar medidas para privar al individuo de la nacionalidad y ha advertido que “el impacto del fraude o error en la adquisición de la nacionalidad debe ser distinguido de la adquisición fraudulenta de documentos”<sup>96</sup>, pues no necesariamente los documentos tienen relación con la solicitud de naturalización.

127. En el Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en República Dominicana la Comisión señaló que “las consecuencias de la pérdida o la privación de la nacionalidad deben ponderarse cuidadosamente teniendo en cuenta la gravedad de la conducta o el delito por el cual se está considerando tomar tal medida”<sup>97</sup>. Específicamente, cuando se retira la nacionalidad a causa de fraude ha advertido que se debe ponderar la gravedad de las conductas con las consecuencias que se generen y se debe tener en cuenta el tiempo transcurrido desde que se evidencia el fraude así como los vínculos familiares de la persona<sup>98</sup>.

128. También el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, retomando la Convención de 1961, ha expuesto que es necesario ponderar cuidadosamente las consecuencias de retirar la nacionalidad con la gravedad de la conducta o el delito que causa su privación. Puntualizó que “en vista de la gravedad de las consecuencias cuando se produce la apatridia, puede resultar difícil justificar la proporcionalidad de la pérdida o la privación que da lugar a dicha situación”<sup>99</sup>. Igualmente, resaltó que en el caso del fraude no existen salvaguardias legislativas contra la apatridia que sí existen por otras causales y destacó como buena práctica

<sup>93</sup> Agencia de la ONU para los Refugiados. *Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954*. (2014). Párr. 159.

<sup>94</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Procedimientos para la determinación de la apatridia y la condición de las personas apátridas*, Diciembre 2010. Párrafo 22.

<sup>95</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013. Párr. 8.

<sup>96</sup> Agencia de la ONU para los Refugiados. *Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954*. (2014). Párr. 46.

<sup>97</sup> CIDH, *Informe de país sobre la situación de derechos humanos en República Dominicana*. (2015). Párr. 243.

<sup>98</sup> CIDH, *Informe de país sobre la situación de derechos humanos en República Dominicana*. (2015). Párr. 243.

<sup>99</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013. Párr. 4.

que algunos Estados han limitado el tiempo en el que es posible privar la nacionalidad adquirida mediante fraude<sup>100</sup>.

129. En el presente caso, la Comisión observa que el Juez Federal de Mendoza que otorgó tal calidad a Raghda Habbal señaló que antes de entregarle la carta de ciudadanía, ella debía renunciar a su nacionalidad previa. Además, el formulario de entrega de dicho documento también lo requería.

130. Al respecto, la Comisión nota que la renuncia a la nacionalidad de origen se exigía cuando la persona interesada tenía la seguridad de que le iban a conceder otra nacionalidad. Además, se resalta que en una sentencia del 1 de julio de 2010, la Cámara Civil y Comercial Federal ordenó suprimir del formulario el requisito de renunciar a la nacionalidad de origen para acceder a la Argentina. Por lo tanto, actualmente no existe un requerimiento en ese sentido para las personas que quieran convertirse en argentinas.

131. Sin embargo, en el presente caso, la Comisión observa que la señora Habbal renunció a la nacionalidad siria, obtuvo la argentina y posteriormente se le privó de esta última, por lo tanto, no era claro su vínculo con ningún Estado.

132. La apatridia se entiende como la condición de una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, de acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. En el presente caso es claro que la señora Habbal no contaba con la nacionalidad argentina después de su anulación y no es claro si su renuncia a la nacionalidad siria implicó que dicho Estado no la considerara ciudadana. Además, tampoco está probado que contara con una tercera nacionalidad. No obstante, las obligaciones de los Estados en relación con su prevención no surgen únicamente cuando se verifica que una persona no es reconocida como nacional por ningún Estado, sino que se refieren también a las acciones que se deben emprender para evitar que se configure tal situación. Por ello, la Comisión considera relevante estudiar si las autoridades argentinas cumplieron sus obligaciones relativas al deber de prevención de la apatridia.

133. La Comisión nota que las actuaciones de las autoridades del Estado argentino no realizaron ninguna consideración sobre la amenaza de apatridia en la que estaba la señora Habbal. De esta manera, hubo una ausencia de análisis sobre las consecuencias de la anulación inmediata del derecho a la nacionalidad. La CIDH ha sostenido que “las consecuencias de la pérdida o la privación de la nacionalidad deben ponderarse cuidadosamente teniendo en cuenta la gravedad de la conducta o el delito por el cual se está considerando tomar tal medida”<sup>101</sup>, no obstante, ello no sucedió en el caso concreto porque el Juez Federal Subrogante de Mendoza y la Excma. Cámara de Apelaciones omitieron hacer consideraciones sobre la posible situación de apatridia de la afectada.

134. Asimismo, de acuerdo con el artículo 13 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátrida de 1954 los Estados deben brindar determinadas medidas administrativas a las personas apátridas, en específico, el inciso 3 establece que se deberá conceder un plazo razonable para que pueda gestionar su admisión legal en otro país. Al respecto, aunque el Estado informó que la señora Habbal ingresó a Argentina en varias ocasiones después de las decisiones que se analizan en el presente informe, la Comisión observa que, el Juez Federal Subrogante de Mendoza y la Excma. Cámara de Apelaciones no actuaron de acuerdo con los deberes de prevención de apatridia y no concedieron a la señora Habbal ningún plazo para que adelantara gestiones con su país de origen u otro para asegurar su permanencia legal en otro lugar.

135. En síntesis, la Comisión considera que las autoridades argentinas omitieron tener en cuenta que la señora Raghda Habbal podría estar en una situación de apatridia debido a que le exigieron renunciar a su nacionalidad de origen para obtener la argentina y posteriormente la privaron de esta última. La ausencia de análisis implicó que no se estudiaran las consecuencias de la decisión judicial, ni se ponderara con la gravedad del delito supuestamente cometido –aunque no existía condena en su contra en ese momento–. Además, la indiferencia a la situación evitó que se tomaran las medidas adecuadas sobre prevención de la apatridia, en las

<sup>100</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013. Párr. 11.

<sup>101</sup> CIDH, *Informe de país sobre la situación de derechos humanos en República Dominicana*. (2015). Párr. 243.

que como mínimo, era necesario brindar un plazo a la persona afectada para que gestionara su admisión en otro Estado o recobrar su nacionalidad si efectivamente la había perdido.

136. Por todo lo anterior, la CIDH considera que las actuaciones del Estado desconocieron su deber de prevención de la apatridia y violaron el artículo 20 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Raghda Habbal.

#### **E. Derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención)<sup>102</sup>**

137. La Corte ha determinado que la efectividad del recurso al que se refiere el primer inciso del artículo 25 “supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes”<sup>103</sup>. En este sentido, la Corte ha destacado que para que exista un recurso efectivo “se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”<sup>104</sup>.

138. En el caso concreto, la Comisión encuentra que las afectaciones a las garantías judiciales se dieron tanto en el marco del proceso administrativo que anuló las radicaciones, como en el proceso judicial que privó de la nacionalidad argentina a la señora Raghda Habbal.

139. En cuanto al proceso administrativo, la CIDH considera que la ausencia de participación de las personas afectadas en el proceso, así como la falta de evidencia de la notificación de la Resolución No. 1088 les impidió controvertir la decisión ante instancias judiciales, lo cual afectó su derecho a interponer un recurso ante jueces o tribunales competentes.

140. Con respecto al proceso judicial que anuló la ciudadanía argentina de Raghda Habbal, la Comisión encuentra que en el marco de los recursos interpuestos, no se brindó una protección efectiva de los derechos violados en el marco del proceso de retiro de la nacionalidad, los cuales fueron analizados detalladamente en la sección anterior del presente informe.

141. Por lo anterior, la Comisión estima que el Estado de Argentina violó el derecho a la protección judicial de Raghda Habbal y sus hijos contenido en el artículo 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

#### **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

142. La Comisión concluye que el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, al principio de presunción de inocencia, al principio de legalidad, los derechos de los niños y niñas, a la nacionalidad, a la libertad de circulación y residencia y a la protección judicial, dispuestos en los artículos 8.1, 8.2 b), c), d) y h), 9, 20, 22.1, 22.5, 22.6 y 25.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de las personas que se indican en cada sección del presente informe de fondo.

143. En virtud de las anteriores conclusiones,

<sup>102</sup> El inciso 1ro del artículo 25 de la Convención Americana indica: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

<sup>103</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*. Sentencia de 1° de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 69.

<sup>104</sup> Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 61.

**LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RECOMIENDA AL ESTADO DE ARGENTINA,**

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como inmaterial. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción.
2. Dejar sin efecto la Resolución No. 1088 de la Dirección Nacional de Población y Migraciones que anuló la radicación de las víctimas.
3. En caso de ser el deseo de la víctima, reabrir el proceso judicial que culminó en la anulación de nacionalidad argentina de la señora Raghda Habbal y adelantarlos de conformidad con los principios del sistema interamericano expuestos en el informe y con respeto del principio de inocencia, de legalidad, los deberes de prevención de apatridia y las garantías procesales.
4. Adoptar una política de capacitación a las autoridades nacionales competentes en materia migratoria y de nacionalidad, a fin de asegurar su entrenamiento en los estándares del sistema interamericano en relación con la población migrante y los límites de las autoridades estatales al emitir órdenes de anulación de residencia, de ciudadanía, así como detención precautoria y expulsión de personas de un territorio. En especial, hacer énfasis en los límites de las autoridades cuando adoptan tales decisiones respecto a niños y niñas.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington D.C., USA, a los 28 días del mes de septiembre de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Francisco José Eguiguren, Luis Ernesto Vargas Silva, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Paulo Abrão, Secretario Ejecutivo, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Paulo Abrão  
Secretario Ejecutivo